

VM - valtiovarainministeriö

VM082:00/2019

VM/1153/03.01.00/2019

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi raportoitavia rajatylittäviä järjestelyjä koskevasta sääntelystä verotuksen alalla

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta koskien rajatylittävien järjestelyjen veroraportointia. FA kannattaa esityksen sekä sen pohjana olevan direktiivin (EU) 2018/822 tavoitteena olevaa veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa.

Direktiivin tavoitteen saavuttamiseksi tärkeää on, että lainsäädäntö ei jää tulkinnanvaraiseksi eivätkä raportointivelvollisuuden laajuus ja sisältö jää epäselväksi. Muuten vaarana on, että huomattava määrä finanssialan yritysten tavalliseen liiketoimintaan liittyviä tapauksia tulee epätarkoituksenmukaisesti varmuuden vuoksi raportoiduksi. Esityksessä tulisikin selkeästi lausua yleisenä periaatteena, että finanssialan toimijoiden normaaliin liiketoimintaan kuuluvat toimet, jotka eivät itsessään ole verojärjestelyjä, jäävät raportointivelvollisuuden ulkopuolelle (kuten esimerkiksi tilin avaaminen, maksujen välittäminen, arvopapereiden säilyttäminen). FA myös korostaa, että hallituksen esityksestä tulisi lisäksi vielä selvemmin ilmetä, että finanssialan toimijat eivät voi tietää normaalissa liiketoiminnassaan, onko asiakkaalla taustallaan jonkinlaisia verojärjestelyjä. Tätä tulisi korostaa esityksessä sekä tuoda myös esiin, ettei alan yrityksillä ole myöskään keinoja esimerkiksi tiliä avatessaan tutkia tai varmistaa, käyttääkö asiakas tiliä raportointiin edellyttävällä tavalla.

FA pitää positiivisena, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely vastaa laajuudeltaan direktiiviä eikä siihen ole tehty laajennuksia esimerkiksi kotimaisten järjestelyjen tai sääntelyn piiriin kuuluvien verolajien osalta. Direktiivi jää useiden kohtien osalta tulkinnanvaraiseksi ja epäselväksi, ja tällaisessa tilanteessa on perusteltua toteuttaa sääntely ainoastaan direktiivin edellyttämässä laajuudessa. Direktiivin mukainen lähestymistapa helpottaa myös merkittävästi raportointivelvoitteiden hoitamista kansainvälisissä konserneissa, joissa tarvitaan keskitettyjä järjestelmäratkaisuja raportoitavien transaktioiden identifioimiseksi, raportoitavien tietojen keräämiseksi ja itse raportoinnin tuottamiseksi, jolloin kaikki poikkeukset direktiiviä laajentavaan suuntaan aiheuttavat merkittäviä lisäkustannuksia maakohtaisten järjestelmäratkaisujen takia.

1 Pääasiallista hyötyä mittaava testi

Esitysluonnoksessa pääasiallista hyötyä mittaavan testin laajuutta tulisi FA:n näkemyksen mukaan tarkentaa lain perusteluissa sekä selventää sen tarkoitusta.

EU:n oikeuskäytännössä verovelvollisella on todettu olevan oikeus järjestää toimintansa verorasitustaan keventävällä tavalla, eikä verovelvollisella ole velvollisuutta valita kahden liiketoimen väliltä sitä, joka merkitsee verovelvolliselle korkeampaa verorasitusta. Kun esityksen tavoitteena on suitsia nimenomaan aggressiivista verosuunnittelua, tulisi lain perusteluissa todeta erikseen, että testiä ei tule tulkita yleistä veronkiertopykälää laajemmin. Näin raportointi vastaisi aiottua tarkoitusta.

Lisäksi FA katsoo, että esityksessä olisi syytä todeta, että pääasiallista hyötyä mittaavan testin osalta tulee ottaa huomioon raportointivelvollisen välittäjän tieto tai kyky arvioida toteutettavalla järjestelyllä saatavan veroedun merkittävyttä ottaen huomioon välittäjällä olemassa olevat tiedot järjestelystä sekä ammatillinen osaaminen veroasioiden osalta. Esimerkiksi pankeilla tai rahoituslaitoksilla ei välittäjän ominaisuudessa toimiessaan ja myöntäessään rahoitusta mahdolliselle raportoitavalle järjestelylle ole välttämättä kykyä arvioida mahdollista veroedun merkittävyttä. Finanssialan toimijoilla ei siten voida katsoa olevan aktiivista selonottovelvollisuutta esimerkiksi yritysjärjestelyiden veroseuraamuksista asiakkaille niiden myöntäessä rahoitusta mahdolliselle raportoitavalle järjestelylle.

2 Välittäjän määritelmä

Välittäjän määritelmä on hallituksen esityksen keskeisimpiä osa-alueita ja FA pitääkin tärkeänä, että esityksen perusteluissa määritelmää avattaisiin yksityiskohtaisesti ja selventävien esimerkkien avulla. Pankkeja ja vakuutusyhtiöitä sitoo pankki- ja vakuutussalaisuus, joten on tärkeää, että raportointia koskeva sääntely on selkeää sen suhteen mitä pitää ja mitä ei pidä raportoida.

Esityksessä sivuilla 23-24 kuvattu sanamuoto välittäjän määritelmäksi on esimerkiksi pankkien peruspalveluna tarjoaman maksujenvälityksen osalta epäselvä ja sen voidaan tulkita laajentavan raportoinnin sellaisiin maksupalveluihin, joita esityksessä ei voida tarkoittaa. Tulkintaa tulisikin FA:n näkemyksen mukaan rajata esityksen perusteluissa siten, että rajat ylittävät maksamiseen liittyvät palvelut eivät automaattisesti ole raportoitavia järjestelyitä.

Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan välittäjäksi katsottaisiin henkilö, joka vaikuttaa tavalla tai toisella aktiivisesti raportoitavan järjestelyn toteuttamiseen esimerkiksi hallinnoimalla sen toteuttamista. Esityksen mukaan *”Lisäedellytyksenä olisi, että henkilö tietää tai sen voidaan kohtuudella olettaa tietävän ryhtyneensä tarjoamaan palveluja raportoitavaan järjestelyyn liittyen.”* Ja edelleen: *”Järjestelyyn liittyväksi tueksi katsottaisiin myös esimerkiksi tilanne, jossa pankki tarjoaisi palvelujaan järjestelyyn liittyen, kuten avaamalla ulkomaisen tilin. Tällöin edellytettäisiin kuitenkin pankin tietoisuutta tai oletettua tietoisuutta siitä, että se tilin avaamisella edesauttaisi järjestelyn organisointia.”* Esitysluonnoksessa todetaan myös: *”Palveluja tarjoavan tahon tietoisuus ratkaistaisiin tapauskohtaisesti ja riippuen tosiseikoista ja olosuhteista. Näitä olisivat esimerkiksi palveluntarjoajalla käytettävissään olevat tiedot sekä vaadittava asiantuntemus ja ymmärrys kyseisten palveluiden tarjoamiseksi.”* Raportoitaviin järjestelyihin liittyvä maksuliikenne hoidetaan käytännössä aina pankin tarjoamaa tiliä ja maksamisen palveluita käyttäen. Pankilla on velvollisuus tuntea asiakkaansa liiketoiminta ja selvittää

rahanpesun estämistä koskevan sääntelyn perusteella epäilyttävien maksujen alkuperä ja tarkoitus. Pankilla ei kuitenkaan ole tietoa jokaisen yksittäisen, tavanomaiseen liiketoimintaan liittyvän maksutransaktion taustoista ja perusteista. Pelkästään se seikka, että finanssialan yrityksillä on velvollisuus tuntea asiakkaansa liiketoiminta, ei tarkoita, että niiden olisi katsottava ”*tietävän ryhtyneensä tarjoamaan palveluja raportoitavaan järjestelyyn liittyen*”, jolloin toimijaa pidettäisiin välittäjänä. Perusteluista tulisikin siis käydä ilmi, että esimerkiksi pankkia ei pidetä välittäjänä silloin, kun kyseessä on tavanomainen maksamiseen liittyvä palvelutarjonta, kuten maksujenvälitys Suomen ulkopuolelle tai tilien avaaminen ulkomaalaisille asiakkaille Suomessa.

3 Välittäjän tiedonantovelvollisuus

Esityksen 5 §:ssä määriteltyjen ajankohtien, joista 30 päivän määräaika lasketaan, voidaan katsoa olevan tulkinnanvaraisia. Selvennystä vaatisi esimerkiksi mitä tarkoittavat ”toteuttamista varten valmis”, ”toteuttamista varten saataville asetettu” ja ”ensimmäinen vaihe on toteutettu”. Näitä ajankohtia olisi FA:n näkemyksen mukaan tarpeen avata tarkemmin esityksen perusteluissa.

Direktiiviin pohjautuva 30 päivän määräaika raportoinnille on erittäin tiukka ottaen huomioon muun muassa raportoitavien tietojen laajuus, vaadittavat varmistukset ja tarkistukset. Tiukasta määräajasta ja mahdollisesti myös välittäjän rajatusta roolista järjestelyssä johtuen voi olla, että raportteihin ei välttämättä ole saatavilla kaikkia 4 §:ssä listattuja tietoja. Esityksen perusteluissa tulisikin selvästi todeta, että verotusmenettelylain 22 a §:n mukaisia laiminlyöntimaksuja ei tule määrätä raportista puuttuvien tietojen perusteella silloin, kun raportoivalla taholla ei ole ollut kaikkia raportoitavia tietoja raportoinnille annetun määräajan umpeutuessa.

4 Tunnusmerkit

FA pitää positiivisena, että esityksen tunnusmerkistö noudattaa direktiivin mukaisia tunnusmerkkejä, ja niitä on konkretisoitu esimerkein. Koska itse tunnusmerkit ovat sekä direktiivissä että sitä noudatellen ehdotetussa sääntelyssä esitetty hyvin ylätasoisena, olisi toivottavaa, että niiden soveltamisalaa avaavia esimerkkejä saataisiin lopulliseen esitykseen enemmän. Näin tunnusmerkkien soveltamisalan laajuus ja rajoitukset olisivat selkeämpiä.

12 § - Luottamuksellisuusehto

FA katsoo, että tunnusmerkin osalta olisi hyvä selventää, voiko se koskea myös verovelvollisen ja viranomaisen välistä järjestelyä, johon liittyen verovelvollista koskee velvoite olla kertomatta järjestelystä. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi verotusta/siirtohinnoittelua koskevan MAP-prosessin yhteydessä.

13 § - Veroetuun sidottu palkkio

Tunnusmerkin osalta olisi hyvä esimerkein havainnollistaa miten pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä tämän tunnusmerkin osalta sovelletaan. Esimerkiksi lähdeverojen palautushakemuksia on tyypillisesti teetetty ulkopuolisilla toimijoilla sopimusehdoin, joissa ainakin osa toimijan palkkiosta on sidottu palautuksena saatavan lähdeveron määrään. Tuleeko tällaisessa tilanteessa pääasiallista hyötyä mittaavaa testiä soveltaa koko järjestelyyn, johon liittyen lähdeveroa on alun perin maksettu (järjestelyn syyt oletettavasti täysin verotukseen liittymättömiä) vai sovelletaanko testiä sopimukseen palautuksen hakemisesta (jonka 100% syy on luonnollisesta lähdeveron palautuksen saaminen mikä katsottaneen veroeduksi) vai sovelletaanko testiä kenties vielä kapeammin ainoastaan sopimuksen palkkiorakenteeseen (mihin taas ei liittyne veroetua verovähennysoikeuden ollessa sama riippumatta siitä onko palkkio kiinteä vai sidottu työn tulokseen).

14 § - Vakimuotoiset asiakirjat ja rakenteet

Tunnusmerkin soveltamisala ilmenee hyvin laajana muun muassa pankeille ja muille finanssialan toimijoille, joiden koko liiketoimintaa operoidaan pääasiassa vakimuotoisten asiakirjojen ja rakenteiden varassa. Jos kaikkien tällaisten vakimuotoisten järjestelyjen, kuten tilisopimusten, lainojen tai arvopaperikaupan pääasiallista hyötyä täytyy erikseen testata, muodostuu työmäärä finanssialan toimijoille kohtuuttomaksi. Tämän takia FA pitää erittäin tärkeänä, että finanssialan yritysten perustoiminnot rajataan selkeästi soveltamisalan ulkopuolelle, ja tunnusmerkki tulisi sovellettavaksi ja pääasiallisen hyödyn testi tehtäväksi vain silloin, kun kyseessä on selkeästi veroedun, veropalvelun tai veroneuvontaa sisältävä tuote. FA:n käsityksen mukaan muun muassa Ruotsissa ehdotetussa lainsäädännössä on vastaavan tunnusmerkin osalta toimittu näin. Kun finanssialan yritykset eivät pääsääntöisesti anna veroneuvontaa tai vaihtoehtoisesti antavat sitä hyvin rajoitetusti vain ja ainoastaan omien tuotteidensa tai palveluidensa osalta, jäisi soveltamisala näin ollen riittävän suppeaksi tehokkaan soveltamisen kannalta.

15 § - Tappiollisen yhtiön hankkiminen

FA pitää positiivisena, että tunnusmerkki sisältää selvennyksen, että se koskee nimenomaan tappiollisen yhtiön hankkimista eikä muita keinotekoisia toimia sisältäviä järjestelyjä. Esitysluonnoksessa tunnusmerkin soveltamisalaa on kuitenkin direktiivin sanamuotoon verrattuna laajennettu tilanteisiin, joissa tappiollisen yhtiön toiminta on loppunut jo ennen järjestelyä, jossa tappiollinen yhtiö hankitaan ja tappioita pyritään käyttämään keinotekoisin toimin. FA katsoo, että laajennuksen tarpeellisuutta olisi syytä tarkastella suhteessa muihin jäsenmihin, jotta tunnusmerkki tulisi sovellettavaksi mahdollisimman harmonisoidusti jäsenmaiden välillä. Samoin laajennuksen tarpeellisuutta voisi tarkastella suhteessa Suomen

tappiontasaussäätöihin ja niihin sisältyviin omistajanvaihdostilanteista seuraaviin tappioiden käyttöä koskeviin rajoituksiin.

Esitysluonnoksessa sellaiset yrityskaupat, joissa toimintaa jatketaan useita vuosia kaupan jälkeen, on selkeästi tulkittu jäävän tunnusmerkin soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän osalta jäljelle jäävää tulkinnanvaraisuutta hälventäisi kuitenkin selkeän aikarajan asettaminen.

16 § - Tulon konvertoiminen ja 17 § - Varojen kierrättäminen

FA toivoisi näiden tunnusmerkkien osalta enemmän esimerkkejä siitä, millaisia tilanteita tunnusmerkkien katsottaisiin tarkoittavan.

18 § - Vähennyskelpoiset maksut etuyhteisyriyksille

Turhan tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi FA näkee tarpeelliseksi selventää tunnusmerkin soveltamista ainakin seuraavissa tilanteissa:

- Maksu läpivirtausyksikölle, joka ei ole itse verovelvollinen missään valtiossa, mutta jonka osuuksien omistaja maksaa samastaan tulo-osuudesta veroa normaalilla yhteisöverokannalla asuinvaltiossaan.
- Maksu vastaanottajalle, jota ei veroteta voitosta vaan esimerkiksi voitonjaosta (muun muassa Viro) tai jollakin muulla perusteella (esimerkiksi tonnistovero).
- Maksu vastaanottajalle sellaisessa valtiossa, missä on huomattavan alhainen mutta ei olematon yhteisöverokanta (esimerkiksi Unkari 9%, Bulgaria 10%, Kypros ja Irlanti 12,5%). Esitysluonnoksessa olisi tarpeen selventää mihin raja asettuu tämän tunnusmerkin soveltamiselle.
- Maksut yhtiölle, johon soveltuu paikallisen verolainsäädännön perusteella verokannustin. Esitysluonnoksessa olisi hyödyllistä selventää mitä kannustimia pidetään "suotuisina verojärjestelminä" ja mitä normaaleina kannustimina. Tämän osalta voisi olla selventävää viitata aihepiiriin tiimoilta tehtyihin muihin EU:n ja OECD:n töihin, joissa selvitetty tai pyritty purkamaan haitallisia verokannustimia.

19 § - Moninkertaiset vähennykset ja vapautukset

FA pitää positiivisena, että esitysluonnoksessa on mainittu sivuliike-pääliikerakenteissa tapahtuvien kaksinkertaisten vähennysten jäävän soveltamisalan ulkopuolelle hyvitysmenetelmää sovellettaessa. Pykälän toisen kohdan osalta FA katsoo tärkeäksi, että lopulliseen esitykseen lisätään ensimmäisen kohdan tapaan maininta siitä, ettei tunnusmerkki sovellu tilanteeseen, jossa kaksinkertaisen verotuksen poistamista haetaan sekä yhtiön kiinteän toimipaikan sijaintivaltiossa että pääliikkeen sijaintivaltiossa, jos pääliikkeen sijaintivaltio verottaa kiinteän toimipaikan tuloa ja poistaa kaksinkertaisen verotuksen hyvitysmenetelmällä. Kyseisessä tilanteessa sivuliike-

pääliikerakenteessa sivuliikkeelle kuuluviin tuloihin kohdistuu kolminkertaista verotusta silloin, kun tuloa verotetaan lähdevaltiossa, sivuliikkeen asuinvaltiossa sekä pääliikkeen asuinvaltiossa. Kolminkertainen verotus poistetaan siten, että sivuliike vaatii lähdeveron hyvitystä asuinvaltiossaan, mikä pienentää sivuliikkeen asuinvaltioon maksettavaa veroa, ja pääliike puolestaan vaatii hyvitystä sekä kolmanteen valtioon maksetusta lähdeverosta että sivuliikkeen asuinvaltioon maksetusta yhteisöverosta. Näin lopullinen verorasitus jää yksikertaiseksi. Jos näitä tilanteita, jotka ovat arkipäiväisiä sivuliikerakenteissa toimiville yrityksille, ei selkeästi jätetä tunnusmerkin soveltamisalan ulkopuolelle, aiheuttaa se sekä verovelvollisten että Veronhallinnon kannalta turhaa raportointia. Ulkomaisten verojen hyvitysvaatimukset käsitellään Verohallinnossa tällaisissa rakenteissa toimivien yhtiöiden säännöllisen verotuksen toimittamisen yhteydessä, joten kaikki olennainen hyvityksiin liittyvä tieto on joka tapauksessa Verohallinnon saatavilla.

Kolmannen kohdan esimerkissä kuvatut eroavaisuudet varojen arvostuksessa tapahtuvat pääasiassa veroviranomaisten aloitteesta. Esimerkiksi verotarkastuksessa oikaistaan kauppahintaa yksipuolisesti. Usein tämä myös tapahtuu jälkikäteen ja joskus jopa vuosikausia transaktion toteuttamisen jälkeen. Kun tällaiset tilanteet syntyvät pääasiassa veroviranomaisvetoisesti, raportointivelvoite ei vaikuta perustellulta. Tämän tunnusmerkin soveltamisalaan liittyvät lisäesimerkit olisivat FA:n näkemyksen mukaan tarpeellisia.

22 § - Siirtohinnoitteluun liittyvät tunnusmerkit

Ensimmäinen kohta, niin sanotut safe harbour -säännöt

Ensimmäisen kohdan osalta FA pitäisi hyödyllisenä, että siinä tarkennettaisiin, mitä safe harbour -säännöksillä tarkoitetaan. Esimerkiksi OECD:n siirtohinnoitteluohjeista (Julkaistu heinäkuussa 2017, s. 205-206) löytyy seuraava rajaus: *“For purposes of the discussion in this Section, safe harbours do not include administrative simplification measures which do not directly involve determination of arm’s length prices, e.g. simplified, or exemption from, documentation requirements (in the absence of a pricing determination), and procedures whereby a tax administration and a taxpayer agree on transfer pricing in advance of the controlled transactions (advance pricing arrangements), which are discussed in Section F of this chapter. The discussion in this section also does not extend to tax provisions designed to prevent “excessive” debt in a foreign subsidiary (“thin capitalisation” rules)”*. Vastaavanlainen rajaus olisi tarpeen sisällyttää lopulliseen esitykseen.

Tunnusmerkin toinen kohta, Hard-to-value intangibles

Tämän kohdan osalta FA pitää selkeyttävänä viittausta OECD:n siirtohintaohjeisiin sisältyvään vaikeasti arvostettavien aineettomien hyödykkeiden määritelmän osalta.

Tunnusmerkin kolmas kohta, konsernin sisäinen siirto

Soveltamisalaa rajaavan 50% säännön soveltaminen voi käytännössä olla hankalaa silloin, kun siirrettävä toiminto arvostetaan jollakin muulla tavalla kuin as-is ja to-be -arvonmäärityslaskelmiin, joista käy ilmi siirtäjän koko toiminnan ennakoitujen tulokset sekä transaktion jälkeisessä tilanteessa että siinä tilanteessa, että transaktiota ei tapahtuisi. Lisäksi tulos ennen korkoja ja veroja (EBIT) ei luontevasti toimi mittarina sellaisilla toimialoilla, joilla kyseinen tunnusluku ei ole relevantti, kuten esimerkiksi pankki- ja vakuutusaloilla. Hallituksen esityksessä olisi hyvä selventää, miten sääntöä tulee soveltaa finanssialalla tehtäviin liiketoiminnan siirtoihin.

FA katsoo, että tunnusmerkin osalta tulisi myös selventää koskeeko se ainoastaan verollisia siirtoja kuten esimerkiksi liiketoimintakauppaa vai myös veroneutraaleja transaktioita kuten rajatylittävä sulautuminen, jakautuminen tai liiketoimintasiirto, joissa siirtyvää liiketoimintaa ei arvosteta käypään arvoon ja mahdollinen kompensatio maksetaan osakkeina.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi